



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/51/302
22 de agosto de 1996
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Quincuagésimo primer período de sesiones
Tema 143 del programa provisional*

INFORME DEL SECRETARIO GENERAL SOBRE LAS ACTIVIDADES DE
LA OFICINA DE SERVICIOS DE SUPERVISIÓN INTERNA

Nota del Secretario General

De conformidad con la resolución 48/218 B de la Asamblea General, de 29 de julio de 1994, el Secretario General tiene el honor de transmitir adjunto a la Asamblea General para su examen el informe que le presentó el Secretario General Adjunto de Servicios de Supervisión Interna relativo a la evaluación de la gestión de los programas de seguros mundiales de carga y de automóviles de las Naciones Unidas. El Secretario General hace suyas las recomendaciones que figuran en el informe.

* A/51/150.

ANEXO

Informe de la oficina de servicios de supervisión interna
sobre la evaluación de la gestión de los programas de
seguros mundiales de carga y de automóviles

Resumen

A. Síntesis de los resultados

En el presente informe se exponen de forma resumida los resultados de la evaluación de la gestión realizada por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna en relación con dos pólizas de seguro de las Naciones Unidas que son de especial importancia para las operaciones de mantenimiento de la paz, a saber, la póliza de seguro mundial de carga, que se aplica a envíos de las Naciones Unidas por valor de más de 100 millones de dólares al año, y el seguro mundial de responsabilidad civil para automóviles, que se aplica a aproximadamente 20.000 automóviles de propiedad de las Naciones Unidas y de los contingentes militares en todo el mundo.

La evaluación confirmó que estos programas de seguros mundiales constituyen un medio eficaz de proteger a la Organización de pérdidas inesperadas. Sin embargo, había varios aspectos en los cuales era necesario mejorar la administración de las pólizas para reducir los costos y aumentar la eficiencia y la coherencia en la contratación de los seguros.

Las principales conclusiones fueron las siguientes:

Seguro mundial de carga

- Ni el Departamento de Administración y Gestión ni el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz habían establecido directrices de política oficiales respecto de los tipos de envíos de las Naciones Unidas que debían o no debían asegurarse y, por lo tanto, las decisiones sobre la contratación de seguros para los envíos entre misiones de artículos para las operaciones de mantenimiento de la paz se adoptaban caso por caso sin una política clara;
- En el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz no se había establecido un orden jerárquico de responsabilidad y rendición de cuentas sobre las decisiones relativas a los seguros;
- No existían procedimientos oficiales para la contratación de seguros ni para la presentación de reclamaciones de indemnización;
- Con frecuencia no se había registrado debidamente el estado de la carga antes y después del envío;
- La opción del autoseguro podría resultar eficaz en función de los costos para los envíos de las Naciones Unidas, pero la Organización no la había considerado seriamente en el pasado.

Seguro mundial de automóviles

- Con frecuencia no se comunicaban al corredor de seguros las modificaciones de los parques automotores de las misiones de mantenimiento de la paz, por lo que las primas que se pagaban podían ser insuficientes o excesivas;
- No existía una adecuada supervisión del traspaso de vehículos entre una misión y otra, y con frecuencia no se cumplían las obligaciones en materia de presentación de informes, por lo que los datos sobre los parques automotores resultaban incompletos e incorrectos;
- Había seguros duplicados en el caso de algunos vehículos de las operaciones de mantenimiento de la paz;
- No se hizo verificación alguna de los datos sobre las reclamaciones de indemnización que se utilizan para determinar el monto futuro de las primas.

B. Recomendaciones

A fin de garantizar la eficiencia y la coherencia en la contratación de seguros para los envíos de carga de las Naciones Unidas, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna recomendó que se estableciera un grupo de tareas dirigido por la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General para que se encargara de elaborar directrices de política oficiales respecto de los seguros de los envíos de las Naciones Unidas. Se hicieron otras recomendaciones que tenían como objetivo, entre otros, delimitar claramente las responsabilidades sobre cuestiones relativas a los seguros en la Sede de las Naciones Unidas y en las misiones de mantenimiento de la paz, mejorar los procedimientos y la secuencia de operaciones para la contratación de seguros y la presentación de reclamaciones de indemnización, y analizar la posibilidad de recurrir al autoseguro como alternativa a los seguros comerciales.

Con el propósito de mejorar la administración del seguro mundial de automóviles, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna recomendó al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y a la Sección de Seguros, Solicitudes de Reembolso e Indemnizaciones de la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General que mejoraran la supervisión de los parques automotores y la presentación de información sobre dichos parques al corredor de seguros.

I. INTRODUCCIÓN

1. La División de Auditoría y Consultoría de Gestión de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna evaluó recientemente dos importantes pólizas de seguros de las Naciones Unidas que son de importancia especial para las operaciones de mantenimiento de la paz, a saber, la póliza de seguro mundial de carga y la póliza de seguro mundial de responsabilidad civil para automóviles.

2. Las Naciones Unidas han tenido desde 1989 una póliza de seguro mundial de carga otorgada por un consorcio de aseguradores. Recientemente se renovó la póliza para el período comprendido entre el 1º de abril de 1995 y el 31 de marzo de 1998, a una prima de aproximadamente de 1 millón de dólares al año. La póliza cubre todos los envíos por tierra, mar o aire de enseres domésticos, efectos personales y bienes de las Naciones Unidas de los que se informe al corredor de la póliza. Ésta cubre también los envíos de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS).

3. La póliza mundial de seguro de responsabilidad civil para automóviles cubre todos los parques automotores de las Naciones Unidas y de los organismos especializados en todo el mundo (vehículos de propiedad de las Naciones Unidas y de propiedad de los contingentes en las misiones de mantenimiento de la paz). La póliza comprende el pago de indemnización complementaria de excedente o por condiciones diferentes en casos en que se adquiere un seguro local y la cobertura primaria en casos en que no se adquieren seguros locales. La póliza actual se contrató en 1993 y se renovó recientemente para el período comprendido entre el 1º de junio de 1996 y el 1º de junio de 1997. Se aplica a aproximadamente 20.000 vehículos, con una prima total que se calcula en unos 4,7 millones de dólares anuales.

4. Mediante la evaluación se procuró determinar si los programas de seguros mundiales de carga y de responsabilidad civil para automóviles se estaban utilizando eficaz y eficientemente en las operaciones de mantenimiento de la paz y si los procedimientos administrativos y las disposiciones vigentes en materia de seguros: a) respondían a las necesidades de seguros de las operaciones de mantenimiento de la paz; b) se ajustaban a la reglamentación financiera y las directrices administrativas pertinentes; y c) permitían ejercer un control interno suficiente. La evaluación se llevó a cabo entre los meses de junio y noviembre de 1995 en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York.

5. La evaluación incluyó el examen de las políticas, los procedimientos y las directrices administrativos y las disposiciones relativas a los seguros vigentes en la Sección de Seguros, Solicitudes de Reembolso e Indemnizaciones de la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General; las Dependencias de Expediciones y de Despacho de Carga de la División de Adquisiciones y Transportes de la Oficina de Servicios de Conferencias y de Apoyo; y el Servicio de Logística y Comunicaciones de la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

II. PROGRAMA DE SEGURO MUNDIAL DE CARGA

A. Falta de directrices de política con respecto a los seguros de los envíos de las Naciones Unidas

6. La evaluación puso de manifiesto que ni el Departamento de Administración y Gestión ni el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz tenían políticas establecidas sobre los tipos de envíos de las Naciones Unidas que debían o no asegurarse mediante la póliza mundial de seguro de carga. La evaluación también reveló que los funcionarios superiores de la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno y de la División de Adquisiciones y Transportes no tenían una idea clara de la responsabilidad de las Naciones Unidas en relación con los envíos de equipo de propiedad de los contingentes ni sobre el interés asegurable de la Organización en esos envíos.

7. Debido a la falta de directrices de política, la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno adoptaba según las circunstancias del caso las decisiones relativas a los seguros de los envíos de bienes destinados a las operaciones de mantenimiento de la paz. A ese respecto, la evaluación indicó que desde diciembre de 1993 hasta comienzos de 1995 se habían enviado bienes por un valor total de más de 135 millones de dólares de la Operación de las Naciones Unidas en Somalia II (ONUSOM II) a diversas misiones de mantenimiento de la paz y a la Base Logística de las Naciones Unidas en Brindisi (Italia). No obstante, y sin que mediara una decisión deliberada de la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno, esos envíos no fueron asegurados.

Recomendación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

Para que los envíos de bienes de propiedad de las Naciones Unidas se aseguren de manera eficiente y coherente, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna recomienda que se establezca un grupo de tareas dirigido por la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General que se encargue de elaborar directrices oficiales de política para la cobertura de seguros de los envíos y que, una vez elaboradas, esas directrices se incorporen en el manual de administración de actividades sobre el terreno. (AP/95/058/001)

8. La División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno y la Oficina de Servicios de Conferencias y de Apoyo aceptaron las conclusiones y las recomendaciones. La División destacó que la Oficina de Asuntos Jurídicos le había comunicado entretanto que las Naciones Unidas tenían efectivamente interés asegurable en los envíos de equipo de propiedad de los contingentes. La Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General añadió que ya se habían realizado las deliberaciones preliminares para el establecimiento del grupo de tareas y que había aceptado dirigir la elaboración de directrices oficiales sobre los seguros de los envíos.

B. Falta de un marco apropiado para la contratación de seguros y la presentación de reclamaciones de indemnización respecto de bienes para el mantenimiento de la paz perdidos o dañados

9. No existía un marco apropiado para contratar seguros ni para presentar reclamaciones de indemnización respecto de bienes perdidos o dañados durante el transporte entre misiones de mantenimiento de la paz. La evaluación puso de manifiesto que en la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno no existía un orden jerárquico claro de responsabilidad y rendición de cuentas en materia de decisiones relativas a los seguros, y no existían procedimientos oficiales para la contratación de seguros ni la presentación de las reclamaciones de indemnización.

10. Sucedió con frecuencia que, cuando se trasladaban bienes de una misión de mantenimiento de la paz a otra, no se dejaba constancia adecuadamente del estado de éstos en el muelle, antes del embarque. También había demoras considerables en la elaboración de informes de recepción y de inspección en las misiones de destino. En consecuencia, cuando los bienes se recibían dañados, no era posible determinar si los daños habían ocurrido antes o después del viaje, o durante éste. Si bien la Oficina de Servicios de Supervisión Interna reconoce que el examen de los bienes antes del embarque podía resultar difícil en circunstancias excepcionales (por ejemplo, en situaciones de guerra, disturbios, saqueos, etc.), estima que, con la adecuada planificación para casos de emergencia, las misiones de mantenimiento de la paz deberían poder embalar debidamente los bienes y preparar los documentos de embarque necesarios en la mayoría de los casos de liquidación de misiones.

Recomendación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debe establecer claramente el orden jerárquico de responsabilidad en materia de seguros en la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno y en todas las misiones de mantenimiento de la paz. Al establecerse ese orden jerárquico también se deben dar instrucciones a las misiones de mantenimiento de la paz para que:

a) La misión de origen deje constancia, antes del embarque, del estado de los bienes que se envíen a otras misiones (particularmente si los bienes están asegurados);

b) Las misiones receptoras elaboren sin demora los informes de recepción e inspección. (AP/95/058/002)

11. La División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno, la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General y la Oficina de Servicios de Conferencias y de Apoyo hicieron suyas las conclusiones y las observaciones de la evaluación. Asimismo, la División coincidió en que era necesario que las misiones de mantenimiento de la paz se dedicaran más activamente a la inspección de los envíos y la presentación de informes al respecto para que en el futuro se pudieran presentar más reclamaciones de indemnización. Sin embargo, indicó que en ese caso también aumentarían los costos de los trámites de la documentación conexas, por lo que sería necesario

realizar una evaluación de los beneficios en el contexto de un examen general de la política.

C. Podría mejorarse la secuencia de operaciones relativas a los seguros

12. La preparación de la lista mensual de envíos de las Naciones Unidas que deben asegurarse y la tramitación de reclamaciones de indemnización relacionadas con esos envíos se asignan a dos dependencias distintas de la División de Adquisiciones y Transportes que, cuando se realizó la auditoría, se encontraban en dos edificios diferentes y pertenecían a dos secciones distintas: la Dependencia de Despacho de Carga, que presenta al corredor de seguros una lista mensual de todas las remesas que deben asegurarse (informe sobre seguros de bienes en tránsito); y la Dependencia de Expediciones, encargada de tramitar las solicitudes de indemnización y de presentarlas al asegurador. La división de esas funciones, que ha planteado la necesidad de realizar actividades de coordinación adicionales, puede causar confusión en las oficinas de las Naciones Unidas que deben asegurar sus envíos o presentar solicitudes de indemnización.

Recomendación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

La Oficina de Servicios de Conferencias y de Apoyo debería combinar en una Dependencia de la División de Adquisiciones y Transportes las funciones relacionadas con la preparación del informe mensual sobre envíos y las funciones relacionadas con la tramitación de solicitudes de indemnización. (AP/95/058/003)

13. La Oficina de Servicios de Conferencias y de Apoyo respondió que la recomendación se tendría en cuenta en el marco de la reorganización de la División de Adquisiciones y Transportes que se estaba llevando a cabo, entre otras cosas, como consecuencia de la aplicación de las recomendaciones de un grupo de expertos de alto nivel sobre adquisiciones.

D. Compromiso de fondos para los seguros de carga

14. La evaluación reveló que no se habían asegurado algunos envíos para operaciones de mantenimiento de la paz por la falta de claridad de las disposiciones relativas al compromiso de fondos para seguros de carga. Se señaló que la Dependencia de Despacho de Carga se había negado a asegurar los envíos porque no se había adjuntado a la solicitud correspondiente un documento de obligaciones diversas (DOD). En varios casos, el Servicio de Logística y Comunicaciones de la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno solicitó posteriormente al Servicio de Gestión y Apoyo Financieros de esa División que comprometiera fondos para asegurar los envíos, pero al parecer no se había respondido a esas solicitudes. En consecuencia, no se aseguraron algunos envíos para los cuales algunas misiones de mantenimiento de la paz habían solicitado seguros. Al enterarse de esa situación, el Servicio de Gestión y Apoyo Financieros emitió documentos de obligaciones diversas en relación con los gastos de flete y gastos conexos de todas las operaciones de mantenimiento de la paz, de manera que la Dependencia de Despacho de Carga puede

ahora cargar los gastos de seguro sobre el terreno cuando lo soliciten las misiones sobre el terreno o el Servicio de Logística y Comunicaciones.

Recomendación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

La División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno debería aclarar los procedimientos de compromiso de fondos para los seguros de carga en las directrices que se publicarán sobre seguros de carga y considerar la posibilidad de establecer una cuenta de habilitaciones independiente para los gastos de seguro de carga a fin de mejorar el control de esos gastos. (AP/95/058/004)

15. La División estuvo de acuerdo con esa recomendación y anunció que ya se habían aclarado los procedimientos relativos al compromiso de fondos para seguros de carga.

E. Habría que considerar la posibilidad de autoasegurar a los envíos de las Naciones Unidas

16. Los auditores observaron que, mientras que muchos gobiernos y grandes organizaciones han decidido autoasegurar o no asegurar sus envíos de carga en lugar de obtener pólizas de seguros comerciales, la Sección de Seguros, Solicitudes de Reembolso e Indemnizaciones no había considerado seriamente la posibilidad de recurrir al autoseguro como alternativa de la actual póliza de seguros para los envíos de bienes de la Organización.

17. En un intento de determinar la viabilidad de los autoseguros, los auditores examinaron la relación general entre las primas y las pérdidas en el caso de la póliza mundial de seguros de carga. Descubrieron que, entre 1990 y 1994, las Naciones Unidas habían pagado primas por un valor total de 7,9 millones de dólares con arreglo al programa, mientras que las pérdidas habían ascendido a 4 millones de dólares (lo que arrojaba una tasa de siniestralidad del 51%, sin incluir los gastos administrativos del asegurador). La tasa de siniestralidad de los seguros de envío de bienes de la Organización (sin incluir las de la ONUDI y el OOPS) era todavía más baja: se habían pagado primas por valor de 4,3 millones de dólares, mientras que el valor de las pérdidas había sido inferior a los 0,7 millones de dólares (una tasa de siniestralidad del 16%). De esas cifras se desprende que el autoseguro de los envíos de las Naciones Unidas podría haber sido una alternativa eficaz en relación con los costos.

18. Un motivo por el cual no se consideró práctico el régimen de autoseguros fue que las pérdidas que ocasionaría una catástrofe, como el naufragio de un buque, podrían ser muy grandes. A ese respecto, la evaluación indicó que el valor asegurado de los envíos de las Naciones Unidas entre 1990 y 1994 había superado los 700 millones de dólares. Por consiguiente, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna está de acuerdo en que el valor de los envíos asegurados constituye efectivamente un factor fundamental a la hora de adoptar una decisión respecto del autoseguro. Ahora bien, los posibles efectos de las pérdidas en los recursos financieros de que disponen anualmente las Naciones Unidas podrían reducirse mediante el establecimiento de un fondo de reserva para seguros. Asimismo, las Naciones Unidas podrían examinar la posibilidad de aplicar un régimen de autoseguros parciales, contratando pólizas de seguro complementario

de excedente, de manera que las Naciones Unidas se responsabilizaran de las pérdidas hasta un determinado valor en dólares y el asegurador indemnizara a la Organización por las pérdidas sufridas en exceso de esa suma. También podría adoptarse la decisión normativa de asegurar contra la pérdida total sólo los envíos más valiosos; esa modalidad no exigiría introducir ningún cambio en la póliza de seguro vigente.

Recomendación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

Antes de adoptar una decisión sobre la renovación de la póliza de seguros de carga, la Administración debería evaluar la viabilidad de un régimen de autoseguro total o parcial como alternativa a la obtención de pólizas de seguros de carga comerciales para los envíos de bienes de las Naciones Unidas y señalar sus conclusiones y recomendaciones sobre el tema a la atención de los órganos legislativos. (AP/95/058/005)

19. La Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General respondió que se trataba de una cuestión compleja que podría relacionarse con la labor del grupo de tareas encargado de examinar las pólizas de seguros de carga (véase el párrafo 8 supra). La Oficina reconoció que, retrospectivamente se observaba que habrían podido obtenerse economías con un régimen de autoseguros; no obstante, consideró que la precaria situación financiera de las Naciones Unidas exigía la adopción de una estrategia de evitar riesgos.

20. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna está de acuerdo en que el grupo de tareas dirigido por la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General podría constituir un foro apropiado para examinar la viabilidad y eficiencia de un régimen de autoseguros para los envíos de las Naciones Unidas. También sigue considerando que habría que comunicar los resultados de ese estudio a los órganos legislativos. A ese respecto, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna recuerda que muchos envíos no se han asegurado, por lo que el régimen de autoseguros al menos permitiría efectuar un proceso racional de adopción de decisiones para proteger a la Organización contra posibles pérdidas graves, en contraposición a la práctica del pasado, que consistía en que, sin ninguna orientación normativa oficial, se aseguraban algunos envíos y otros no. Además, la Oficina confía en que el régimen de autoseguros eliminaría un gran número de reclamaciones de indemnización de poca monta, por lo que se reduciría considerablemente el volumen de trabajo administrativo que entraña la tramitación de reclamaciones.

III. PROGRAMA MUNDIAL DE SEGUROS DE RESPONSABILIDAD CIVIL PARA VEHÍCULOS

A. Como consecuencia de errores de supervisión e información sobre los cambios de tamaño de los parques automotores, se pagaron primas insuficientes o excesivas

21. El número total de vehículos que deben asegurarse en cada misión y las primas correspondientes se determinan al comienzo del período de aplicación de cada póliza de seguros. En la póliza se prevé la posibilidad de modificar las primas en el transcurso del período sólo si a) el número de vehículos aumenta o disminuye en más del 5% en una misión con seguro primario; b) el número de

vehículos aumenta o disminuye en más del 5% del total de vehículos cubiertos por un seguro complementario de excedente o por condiciones diferentes, o c) se establece, por más de 30 días, una nueva misión que exige un seguro primario y cuenta con más de 25 vehículos.

22. Desde febrero de 1994, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz cuenta con un sistema de supervisión de los cambios en el tamaño de sus parques automotores que exijan modificaciones de las primas. Con arreglo a ese sistema, las misiones de mantenimiento de la paz comunican mensualmente a la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno el número de vehículos de que disponen y ésta a su vez informa a la Sección de Seguros, Solicitudes de Reembolso e Indemnizaciones para que se negocien con el corredor de seguros las modificaciones que corresponda aplicar a las primas. Ahora bien, la evaluación mostró que los sistemas internos de control con que la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno y la Sección de Seguros, Solicitudes de Reembolso e Indemnizaciones supervisaban los parques automotores eran deficientes y que las misiones de mantenimiento de la paz con frecuencia no cumplían sus obligaciones en materia de información. En consecuencia, se han pagado al corredor de seguros primas insuficientes o excesivas.

23. Entre otras deficiencias observadas en el sistema de supervisión de la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno cabe señalar las siguientes:

a) No todas las misiones de mantenimiento de la paz comunicaban periódicamente las modificaciones, incluso importantes, de sus parques automotores, mientras que la División no siempre adoptaba medidas respecto del incumplimiento de esa obligación. En el período de la póliza comprendido entre el 1º de junio de 1994 y el 31 de mayo de 1995, por ejemplo, dos misiones no presentaron ningún informe y otras dos presentaron un solo informe sobre el tamaño de sus parques automotores, cuando deberían haber presentado informes mensuales;

b) Con frecuencia, la información presentada por la División a la Sección de Seguros, Solicitudes de Reembolso e Indemnizaciones era deficiente. En muchos de los informes no se distinguían los vehículos que se utilizaban de los que no funcionaban; en el número de camiones a menudo se incluían los remolques, que no necesitan seguros independientes; por último, el equipo móvil, incluido en el pasado, no había quedado cubierto por el seguro hasta junio de 1995. Por ejemplo, en julio de 1995, la División notificó a la Sección de Seguros, Solicitudes de Reembolso e Indemnizaciones que las Fuerzas de Paz de las Naciones Unidas (FPNU) contaban con un total de 16.964 vehículos en la zona de la misión, mientras que en las verificaciones de auditoría se observó que sólo había en la zona de la misión 12.793 vehículos que debían asegurarse (en la cifra de la División se incluían remolques y vehículos que habían de amortizarse)¹;

c) No se informó adecuadamente a la Sección de Seguros, Solicitudes de Reembolso e Indemnizaciones respecto de las reducciones previstas en el número de vehículos en la etapa de liquidación de misiones de mantenimiento de la paz, ni se le suministraron calendarios de reducción del número de vehículos para que pudieran planificarse las necesidades en materia de seguros.

24. También se observaron las siguientes deficiencias en el sistema de supervisión de la Sección de Seguros, Solicitudes de Reembolso e Indemnizaciones:

a) El 23 de noviembre de 1994, la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno comunicó a la Sección que, al 31 de octubre de 1994, la Operación de las Naciones Unidas en Somalia (ONUSOM II) contaba con un parque automotor de 2.854 unidades, entre vehículos de pasajeros, autobuses y camiones, y que varios contingentes también habían comenzado a reducir sus parques automotores. En ese momento, las Naciones Unidas pagaban primas de seguros de 3.774 vehículos, autobuses y camiones. A pesar de que se había reducido en más del 5% el número total de vehículos de la ONUSOM II, la Sección no informó de ello al corredor de seguros, conforme a lo dispuesto en la póliza, para que se modificaran las primas;

b) La Sección no informó al corredor de seguros del aumento del 449% registrado en el número de vehículos de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas a Rwanda (UNAMIR) en el período 1994/1995 (el número de vehículos pasó de 321 al comienzo del período a 1.442 en diciembre de 1994), ni de un aumento del 19% del número de vehículos de la Misión de las Naciones Unidas en Haití (UNMIH) en el mismo período.

25. Como consecuencia de las deficiencias de supervisión e información descritas, no se comunicaron al corredor de seguros, para que se efectuaran las modificaciones de las primas previstas en la póliza, una serie de variaciones (aumentos y disminuciones de más del 5%) del tamaño del parque automotor de algunas operaciones de mantenimiento de la paz. En algunos casos, las cifras indicadas en los informes eran inferiores a las reales, por lo que se pagaron primas insuficientes. En otros casos, se pagaron primas respecto de vehículos amortizados, remolques que no necesitaban seguros independientes y vehículos que se iban a enviar a la Base Logística de las Naciones Unidas para depósito. Ahora bien, las limitaciones de la información sobre los números y los movimientos de vehículos impidieron determinar el valor real de la diferencia entre los pagos excesivos e insuficientes y los que habrían debido efectuarse.

Recomendaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

La División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno debería velar por que las misiones de mantenimiento de la paz enviaran mensualmente información adecuada sobre sus parques automotores a la Sección de Seguros, Solicitudes de Reembolso e Indemnizaciones de la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General. (AP/95/058/011)

La Sección de Seguros, Solicitudes de Reembolso e Indemnizaciones debería seguir de cerca todas las variaciones del tamaño de los parques automotores y comunicar de inmediato al corredor de seguros los cambios que entrañarían modificaciones de las primas. (AP/95/058/012)

Con respecto a futuras liquidaciones de misiones, la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno debería comunicar con antelación a la Sección de Seguros, Solicitudes de Reembolso e Indemnizaciones los calendarios de reducción del número de vehículos para

que se pudieran comunicar a su vez al corredor de seguros las reducciones planificadas de los parques automotores. (AP/95/058/013)

La División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno, conjuntamente con la Sección de Seguros, Solicitudes de Reembolso e Indemnizaciones, debería determinar el valor total de las diferencias entre los pagos excesivos o insuficientes efectuados a la compañía de seguros y los pagos que habrían debido efectuarse desde mediados de 1993, arreglar cuentas con el corredor de seguros y recuperar el saldo que pudiera resultar en favor de la Organización. (AP/95/058/014)

26. Tanto la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General como la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno reconocieron que había que mejorar los sistemas de control interno de los parques automotores de las operaciones de mantenimiento de la paz, desde su gestión hasta el suministro de información a los efectos de los seguros. Las dos oficinas convinieron en colaborar con el corredor de seguros para conciliar las primas teniendo debidamente en cuenta las lagunas y deficiencias de los datos sobre los parques automotores. La División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno afirmó asimismo que su Dependencia de Transporte por Tierra velaría por que las misiones de mantenimiento de la paz supervisaran estrechamente la situación de los vehículos de propiedad de las Naciones Unidas y de propiedad de los contingentes y presentarían informes mensuales al respecto y colaboraría estrechamente con la Sección de Seguros, Solicitudes de Reembolso e Indemnizaciones en relación con la reducción del número de vehículos durante las liquidaciones de las misiones. No obstante, la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno destacó que sólo un funcionario del cuadro orgánico se ocupaba de la gestión cotidiana en la Sede de más de 20.000 vehículos de propiedad de las Naciones Unidas y de propiedad de los contingentes.

27. La Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General señaló que la Sección de Seguros, Solicitudes de Reembolso e Indemnizaciones había comenzado a presentar al corredor de seguros la información sobre los parques automotores de forma periódica y que éste había acogido con beneplácito la medida y la había interpretado como parte integrante de un proceso de conciliación de las primas. La Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General indicó que, a falta de datos fidedignos y oportunos sobre los movimientos de parques automotores de una misión a otra, se había convenido con el corredor de seguros y con el asegurador que los vehículos transferidos de una misión en curso a una nueva misión para la cual no se hubieran establecido aún las primas de cobertura total conservarían sus pólizas. En consecuencia, se pagaron primas durante el transporte y en función del lugar donde se aseguraron los vehículos inicialmente (las primas anuales varían considerablemente de un país a otro). La Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General reconoció que el sistema no era perfecto, aunque destacó que, habida cuenta de las mejoras observadas en la supervisión del tamaño de los parques automotores y en el suministro de información al respecto, sólo se pagarían primas respecto de los vehículos que se estuvieran utilizando (y no respecto de los vehículos que se encontraran en depósitos o en tránsito de una misión a otra).

28. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna observa con agrado que la Sección de Seguros, Solicitudes de Reembolso e Indemnizaciones ha comenzado a informar al corredor de seguros sobre los parques automotores de forma periódica y está tratando de conciliar las primas con la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno. La Oficina también expresa su reconocimiento a la División por haber tomado medidas para mejorar su sistema de supervisión de los parques automotores de las misiones de mantenimiento de la paz.

B. Datos insuficientes respecto de las reclamaciones de indemnización

29. La evaluación reveló que ni la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno ni la Sección de Seguros, Solicitudes de Reembolso e Indemnizaciones llevaban registros sobre las reclamaciones de indemnización presentadas por las misiones de mantenimiento de la paz a la compañía de seguros en el plano local. Las únicas estadísticas sobre pérdidas de que se dispone son las que prepara el corredor de seguros sobre la base de estadísticas proporcionadas por la propia compañía de seguros. Como las misiones de mantenimiento de la paz notifican a la Sección de Seguros, Solicitudes de Reembolso e Indemnizaciones sólo acerca de reclamaciones excepcionalmente complejas e impugnadas, la Sección no está en condiciones de verificar la precisión de esas estadísticas. A ese respecto, el auditor residente de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola (UNAVEM III) señaló que la Misión ni siquiera mantenía una base de datos sobre las reclamaciones de terceros.

30. Así pues, no se ejerce un control centralizado sobre el terreno de la liquidación de siniestros. En consecuencia, la Sección de Seguros, Solicitudes de Reembolso e Indemnizaciones no cuenta con datos independientes sobre reclamaciones en el programa que sirve de base para el cálculo de la tasa de siniestralidad, que a su vez sirve de base para fijar las nuevas primas al renovarse las pólizas. La Sección tampoco puede evaluar los servicios prestados por el asegurador respecto de las pólizas en general.

Recomendación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

La División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno debería velar por que todas las misiones de mantenimiento de la paz mantuvieran una base de datos adecuada sobre las reclamaciones de terceros y comunicaran inmediatamente cualquier deficiencia en el servicio prestado por el asegurador o sus agentes locales a la Sección de Seguros, Solicitudes de Reembolso e Indemnizaciones; ésta, a su vez, debería cotejar periódicamente con las misiones de mantenimiento de la paz la información sobre las reclamaciones presentadas por la compañía de seguros.
(AP/95/058/015,016)

31. La Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General convino en cotejar con las misiones de mantenimiento de la paz correspondientes, sobre la base de un muestreo, la información que le presentara la compañía de seguros. La División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno respondió que, antes de poder impartir una orientación adecuada a las

misiones sobre el terreno con arreglo a las recomendaciones de la evaluación, necesitaría el asesoramiento de la Sección de Seguros, Solicitudes de Reembolso e Indemnizaciones respecto de la información necesaria para esa base de datos.

C. Duplicación de seguros de vehículos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola

32. La evaluación indicó que la UNAVEM III había contratado seguros de responsabilidad civil para sus vehículos en el plano local, mientras que las Naciones Unidas ya pagaban primas de cobertura total con arreglo a la póliza de seguros mundial.

33. La UNAVEM III había obtenido seguros de automóvil para 213 vehículos en una compañía de seguros local, por una prima total anual de unos 35.000 dólares. Hasta junio de 1995, las Naciones Unidas mantenían un seguro de cobertura limitada para el parque automotor de la UNAVEM con arreglo a los términos de la póliza de seguros mundial, y los seguros locales complementaban efectivamente esa cobertura. No obstante, como el seguro local de la UNAVEM tenía límites de responsabilidad muy bajos, la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno decidió obtener un seguro de cobertura total con arreglo a la póliza mundial a partir del 1º de junio de 1995. Como el seguro mundial pasó a tener cobertura total sin que se cancelara la póliza local, los vehículos pasaron a tener dos seguros a la vez.

34. La situación reveló la falta de coordinación entre la misión y la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno. Por consiguiente, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna recomendó que la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno informara inmediatamente a la UNAVEM III que debía cancelar los seguros locales de sus vehículos. La División respondió que se había pedido a la UNAVEM III que expusiera en detalle las condiciones de sus pólizas locales y que, si éstas aún tenían vigencia, las cancelaran cuanto antes en favor de los seguros de cobertura total que ofrecía la póliza mundial.

D. Alta tasa de siniestralidad en las Fuerzas de Paz de las Naciones Unidas (FPNU)

35. El examen de las estadísticas sobre siniestralidad reveló que el 71% del total de las reclamaciones de indemnización y el 80% del total de las pérdidas en el período de la póliza 1994/1995 se habían registrado en las FPNU, cuyo parque automotor constituía sólo alrededor del 32% del total de vehículos asegurados. Asimismo, en el período de la póliza 1993/1994, las FPNU habían presentado el 69% del total de las reclamaciones de indemnización y habían sufrido el 64% del total de las pérdidas, en un momento en que su parque automotor constituía menos del 25% del parque automotor de las Naciones Unidas.

36. De resultas de la experiencia, el asegurador incrementó considerablemente para el período actual las primas de los vehículos de las FPNU (que ya eran las más altas de la póliza). Además, la elevada tasa de siniestralidad afectó negativamente a la estructura general de las primas del programa de seguros en su conjunto. A ese respecto, el auditor residente de las FPNU informó a los

auditores que la misión había adoptado algunas medidas encaminadas a reducir el número de accidentes de vehículos. Al comenzar la evaluación, no obstante, ni la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno ni la Sección de Seguros, Solicitudes de Reembolso e Indemnizaciones habían iniciado una investigación o pedido a las FPNU que examinaran las reclamaciones por accidentes y explicaran la alta tasa de siniestralidad o determinaran de qué forma podría haberse reducido el número de accidentes.

Recomendación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

La Sección de Seguros, Solicitudes de Reembolso e Indemnizaciones debería supervisar las reclamaciones de indemnización por pérdidas sufridas en las misiones de mantenimiento de la paz y notificar a la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno, para su examen, si se registrara una tasa de siniestralidad inusitadamente elevada.
(AP/95/058/019)

37. La División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno y la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General compartieron la inquietud de los auditores respecto de la alta tasa de siniestralidad registrada en las FPNU. La Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General señaló que la Sección de Seguros, Solicitudes de Reembolso e Indemnizaciones había dispuesto que el asegurador cotejara y transmitiera periódicamente información sobre pérdidas "considerables" y proporcionara esa información a la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno. La Dirección respondió que, con arreglo a la práctica vigente, la responsabilidad respecto de la seguridad de los vehículos recaía sobre las misiones sobre el terreno y que no tenía motivos para suponer que las FPNU habían sido menos diligentes que las demás misiones en el cumplimiento de sus obligaciones.

IV. CONCLUSIONES

38. Las Naciones Unidas se ven continuamente expuestas a diversos tipos de riesgos que podrían acarrear pérdidas y obligaciones para la Organización. A fin de reducir o eliminar su exposición a esos riesgos, la Administración ha contratado varias pólizas de seguro comerciales. En la evaluación de la gestión de dos importantes programas de seguro de cargas y de vehículos llevada a cabo por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna se confirmó que esas pólizas habían sido una forma eficiente de contar con seguros de cobertura mundial. No obstante, la administración de esas pólizas podría mejorarse en muchos aspectos de modo que se redujeran los gastos y se contrataran seguros de forma sistemática y coherente. En líneas generales, la Administración ha estado de acuerdo en poner en práctica las recomendaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna encaminadas a mejorar la administración de los programas de seguros, lo cual debería aumentar la eficacia de los seguros y generar economías para la Organización.

(Firmado) Karl-Th. PASCHKE
Secretario General Adjunto de
Servicios de Supervisión Interna

Notas

¹ Cuando se llevó a cabo la auditoría, no se disponía de datos sobre el número de vehículos aportados a la misión por la Fuerza de Reacción Rápida.
